



Protective Support Policies for the Economic Subaltern in Iran After the "Islamic Revolution

Gholamreza Ghaffary¹ | Saleh Olad dameshghiyeh²

- 1 . Department of sociology, Faculty of social science, University of Tehran, Tehran, Iran .E-mail: ghaffary@ut.ac.ir
 2. Corresponding Author, Department of sociology, Faculty of social science, University of Tehran, Tehran, Iran .
 E-mail: olaad@ut.ac.ir

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:

Received 2023/7/12
Received in revised form 2023/11/13
Accepted 2024/01/31
Published online 2026/05/30

Keywords:

Social policy,
Supportive policy,
Economic Subalterns,
Legislation.

ABSTRACT

It is imperative to address the issue of social support policies that aim to empower and fortify the subalterns, particularly the underprivileged and low-income groups, in Iran. The economic trends and market-oriented policies that emerged in the second decade of the Islamic Republic, coupled with subsequent events, have contributed to an alarming surge in inflation and social inequality. In this regard, our research, which forms part of a broader investigation on the evolution of the subaltern-state relationship over the past four decades, delves into the approved protective laws for the economic subaltern group, comparing them to those for other targeted groups. Our analysis reveals that the laws supporting the subalterns were predominantly enacted by the cabinet in accordance with the constitution. However, it is noteworthy that most of these laws were of an ad hoc and short-term nature, primarily taking the form of cash and non-cash payments, such as livelihood support baskets. These payments were aimed at alleviating the impact of inflationary crises on the subalterns.

Cite this article: Ghaffary, G. Olad dameshghiyeh, S (2026). Protective Support Policies for the Economic Subaltern in Iran After the... *Sociological Review (Social Science Letter)*,, 33 (1), 49-60.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jsr.2026.362566.1884>



© The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jsr.2026.362566.1884>

سیاست‌های حمایتی و فروماندگی فرودستان اقتصادی در ایران پس از انقلاب اسلامی

غلامرضا غفاری^۱ | صالح اولاد دمشقیه^۲ ✉

۱. استاد گروه جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: ghaffary@ut.ac.ir
 ۲. نویسنده مسئول دکتری جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: olaad@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۱</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۱۱</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۱/۲۵</p> <p>کلیدواژه‌ها:</p> <p>سیاست اجتماعی، سیاست حمایتی، فرودستان اقتصادی، قانون گذاری،</p>	<p>موضوع سیاست‌های حمایت اجتماعی برای حمایت و تقویت فرودستان اقتصادی در ایران از آن رو اهمیت دارد که روندهای عمومی اقتصادی و بازاریابی که از دهه دوم جمهوری اسلامی آغاز شده؛ پیامدهای گسترده و گوناگونی را در پی داشته است. از جمله نرخ بالای تورم و افزایش نابرابری اجتماعی که اثر و نفوذ آن برای لایه فرودستان اقتصادی به مراتب بیشتر از دیگر لایه‌های اجتماعی است. در این مقاله به شیوه اسنادی به بررسی قوانین مصوب حمایتی برای گروه فرودستان و در مقایسه با دیگر گروه‌های هدف پرداخته‌ایم، یافته‌های این مطالعه نشان از این واقعیت دارد که عمده قوانین حمایتی از فرودستان اقتصادی ۱- توسط هیئت وزیران و مستند به قانون اساسی تصویب شده، ۲- موردی و کوتاه‌مدت بوده ۳- در قالب پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی سبدهای حمایتی معیشتی در پاسخ به بحران‌های تورمی است. حاکمیت بیشتر به دنبال حمایت مضاعف فعالیت اقتصادی بازار محور بوده که سهم بالای گروه‌های تولیدکننده و شرکت‌های بخش خصوصی و کشاورزان از کل قوانین حمایتی که بیش از ۲۵ عنوان مصوبه را به خود اختصاص داده نمایانگر آن است. درحالی که برای جبران تبعات اجتماعی بیشتر در پی ایجاد تور حمایتی معیشتی برای فرودستان اقتصادی و به‌صورت موردی در اوج بحران‌های تورمی بوده است.</p>

استناد: غفاری، غلامرضا؛ و اولاد دمشقیه، صالح (۱۴۰۵). سیاست‌های حمایتی و فروماندگی فرودستان اقتصادی در ایران پس از انقلاب اسلامی. *مطالعات جامعه‌شناختی (نامه علوم اجتماعی)*، ۳۳ (۱)، ۴۹-۶۰.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jsr.2026.362566.1884>



© نویسندگان.

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

مقدمه

سیاست‌های مصوب در قالب قوانین رسمی کشور رویکرد و نیز سهم و نقش حکومت‌ها را در سیاست‌گذاری‌های که معطوف به مسائل و گروه‌های اجتماعی است مشخص می‌کند؛ لذا مطالعه قوانین، مطالعه رویکرد، راهبرد و سیاست‌های اجرایی کشور است. مطالعه در زمانی^۱ و تاریخی قوانین و سیاست‌ها نشان‌دهنده نحوه انعکاس مسائل در حکومت و همین‌طور تغییرات رویکردی نسبت به آنهاست.

سیاست‌های حمایتی فرودستان اقتصادی به‌عنوان بخشی از سیاست‌های رفاهی کشور تعریف می‌شوند. سیاست‌های حمایتی و رفاهی کشورها متفاوت و تابعی از تاریخ سیاسی، قانون اساسی و برآیند کشمکش‌ها میان نیروهای سیاسی مختلف در آن است. چهارچوب بحث در این باره به ادبیات سیاست اجتماعی درون «دولت رفاه» بازمی‌گردد. فارغ از خاستگاه و تاریخچه شکل‌گیری دولت رفاه و گستره آن که به دلیل چسبندگی آن به شرایط اجتماعی و تاریخی توافقی از حیث ارائه تعریفی واحد از آن وجود ندارد «طیف این تعاریف از تعریف حداقلی اسپینگ-اندسون: مسئولیت دولت برای تأمین برخی نیازهای پایه برای رفاه شهروندان تا تعریف حداکثری گلد، تعهد به اشتغال کامل، تأمین اجتماعی جامع، عام و کافی و خدمات عمومی باکیفیت بالا برای همگان را شامل می‌شود» (کوک، ۲۰۰۶).

از نظر بریگز «دولت رفاه دولتی است که در آن قدرت سازمان‌یافته (از طریق سیاست و مدیریت) به‌صورت حساب شده برای تعدیل بازی نیروهای بازار در سه جهت استفاده می‌شود: ۱- ابتدا با تضمین حداقل درآمد برای افراد، خانوارها فارغ از ارزش کار آنها در بازار یا دارایی‌شان ۲- با تحدید میزان ناامنی از طریق قادر ساختن افراد و خانواده‌ها برای مواجهه با «پیش آمد اجتماعی»^۲ (نظیر بیماری، سالمندی و بیکاری) که در غیر این صورت منجر به بحران می‌شود و ۳-۳ با تضمین آنکه همه شهروندان، فارغ از پایگاه یا طبقه، از بهترین استانداردهای موجود در زمینه برخی خدمات اجتماعی مورد توافق بهره‌مند خواهند شد» (بریگز ۱۳۹۹، ۱۳) از نظر وی دو مورد اول ذیل تعریف «دولت خدمات اجتماعی»^۳ تأمین می‌شوند (دولتی که در پی استفاده از منابع همگانی برای کاهش فقر و یاری تهیدستان به کار گرفته می‌شود) و مورد سوم بیشتر انگاره مطلوب دولت رفاه را پیش می‌کشد. (همان)

سیاست‌های حمایتی به‌طور اخص مختص به بخش‌هایی از جامعه است که به‌طور اخص درگیر نابرابری یا محرومیت هستند که از آن تحت عنوان چتر یا تور حمایت اجتماعی^۴ نام‌برده می‌شود. بانک جهانی برنامه‌های تور حمایت اجتماعی را برنامه‌هایی برای محافظت از خانواده‌ها در برابر ضربه‌های اقتصادی، بلایای طبیعی و سایر بحران‌ها در نظر گرفته^۵؛ این تعریف با «مدل رفاهی باقی‌مانده» تیموس همخوانی دارد که در آن «خدمات رفاهی به مردمی ارائه می‌شود که از کمک‌کردن به خودشان ناتوانند. این مدل یک تور امنیتی را تشکیل می‌دهد که وقتی کانال‌های طبیعی رفاه یعنی بازار خصوصی و خانواده- ناکارآمدند به‌طور موقت از افراد دستگیری می‌کند» (غفاری ۱۳۹۳، ۱۴۵). به‌طور کلی در تعریف سیاست‌های رفاهی و حمایتی آنچه موضوعیت پیدا می‌کند نقش دولت و سیاست‌گذاری برای ترمیم کاستی‌ها و شکست‌های بازار نسبت به بخش‌های آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر جامعه است. بر همین اساس وقتی علی‌رغم قانون اساسی و دیگر اسناد بالادستی بخش قابل‌توجهی از فقرا و فرودستان اقتصادی تشکیل می‌دهد، جز به نقد کشیدن سیاست‌هایی که چنین نتایجی را به بار آورده این سؤال مطرح می‌شود که چه تحرکات و فعالیت‌هایی از جانب

1 Diachrony

2 Social contingencies

3 Social service state

4 social safety net

5 <https://www.worldbank.org/en/topic/safetynets>

دولت‌ها برای حمایت از این گروه پذیرفته است. بر همین اساس در این مطالعه به بررسی سیاست‌های حمایتی در قالب قوانین مصوب در مراجع ذی‌صلاح قانون‌گذاری پرداخته‌ایم.

موضوعیت سیاست‌های حمایت اجتماعی در ایران

طبق مصوبه «آیین‌نامه چتر ایمنی رفاه اجتماعی» هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۴/۴/۸ که ذیل بند «ه» ماده ۱۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ آمده، «چتر ایمنی رفاه اجتماعی» مجموعه‌ای از سیاست‌ها و اقدامات جبرانی، پیشگیرانه و ارتقایی است که برای کنترل و کاهش فقر و پایداری جامعه سالم تعریف شده است.^۱ در تفاوت این دو تعریف مشخص می‌شد که از نظر قوانین جمهوری اسلامی شمول سیاست‌های حمایتی فراتر از تعریف تور حمایت اجتماعی از جانب بانک جهانی و مدل رفاهی است، چرا که طبق اصل چهل و سه قانون اساسی «برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۱- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه. ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند...».

باین‌حال شواهد متعدد نشان‌دهنده بهبود عمومی وضعیت فرودستان اقتصادی در طی ۴ دهه گذشته نبوده است؛ عدد بالای ضریب جینی که به جز چند سال همواره بالای ۴ بوده، و حتی برخی پژوهش‌ها آماری عددی بین ۵٫۵ تا ۶ را نشان می‌دهد (مزیک، ۱۳۹۶)، آمار بیکاری دورقمی و تداوم دار (عیسی زاده و...، ۱۳۹۳) و... نشان دهند وضعیتی است که بر اساس گزارش کارشناسی مرکز مطالعات مجلس می‌توان گفت کشور دچار فقر پایدار است^۲ و دیگر پژوهشگران نیز بر آن صحنه گذاشته‌اند.^۳ این پژوهش بخشی از پژوهشی گسترده‌تر با موضوع تحلیل تحولات رابطه فرودستان اقتصادی و دولت پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ تا سال ۱۴۰۰ است که شامل سه بخش پژوهشی است: الف: تحلیل فراز و فرود شرایط اقتصادی فرودستان اقتصادی بر اساس شاخص‌های کلان اقتصادی در مقایسه با دیگر طبقات اجتماعی و زمینه‌های آن ب: بررسی قوانین و سیاست‌های حمایتی که فرودستان اقتصادی را موضوع خود قرار داده است و تحلیل اثرات و پیامدهای آن بر شرایط اقتصادی طبقات فرودست اقتصادی و زمینه‌های آن ج: تحلیل فرایندهای ساختاری بیصداسازی و روئیت ناپذیری فرودستان اقتصادی.^۴

۱ شماره مسلسل : ۲۰۸۶۷۰ ت ۳۲۳۴۳

۲ نگاه کنید به گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس «دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر»، ۱۳۹۸
۳ بررسی تجربی آمارهای کشور نشان می‌دهد... کاهش پایدار فقر در هیچ یک از جوامع شهری و روستای [در ایران پس از انقلاب اسلامی] رخ نداده است» (مدنی، ۱۳۹۴، ص ۲۸۸).

۴ این پژوهش تلاش داشته تا با بازخوانی مفهوم فرودستان گرامشی و نظریه دولت رابطه ای پولاتزاس، رابطه طبقات فرودست اقتصادی را با دولت در چهارچوب فهم گسترده‌تر دولت به عنوان میدان موازنه قوای اجتماعی و در نتیجه در چهارچوب روابط طبقات اجتماعی بررسی کند، از این رو در الف به فراز و فرود اقتصادی طبقات اجتماعی و میزان بهره مندی آنها از درآمد و ثروت پرداخته است. در بخش ج نیز نشان داده شده که فرودستی مضاعف فرودستان اقتصادی در کنار فرایندهای عمومی-اقتصادی نتیجه فرایندهای ساختاری بیصداسازی شامل طرد نمایندگان سیاسی در بعد نمایندگی و تحدید حقوقی-پلیسی در بعد سازمانیابی است. در نهایت در این چهارچوب است که رابطه دولت و فرودستان اقتصادی فراتر از مساله شناسی دولت رفاه و در درون دولت در معنای پولاتزاسی آن به عنوان میدان منازعات نیروهای اجتماعی بازخوانی شده است.

نظر به گستردگی پژوهش مذکور که اقتضای رساله دکتری بوده و ارائه یافته‌های آن در قالب یک مقاله ممکن و میسر نخواهد بود در این چهارچوب محدود به پرسش‌ها و یافته‌های بخش «ب» این پژوهش پرداخته ایم که موضوع آن بررسی سیاست‌های حمایتی و فروماندگی فرودستان اقتصادی در ایران پس از انقلاب اسلامی است و در پی پاسخ به این پرسش هستیم که در طول چهار دهه گذشته چه قوانینی در این حوزه تصویب شده است؟ مرجع تصویب آن چه بوده است؟ در دولت‌های مختلف چه تفاوتی داشته؟ چه ماهیتی داشته؟ چه میزان پوشش داشته؟ و در نهایت اینکه چه تاثیری بر شرایط عمومی اقتصادی آنها داشته است؟

روش پژوهش

در ادبیات سیاست‌پژوهی برای مطالعه سیاست‌ها چهار محدوده در نظر گرفته شده است، زمینه سیاسی و اجتماعی شکل‌گیری یک سیاست، فرایند شکل‌گیری یک سیاست، متن سیاست و آثار سیاست؛ لذا هر پژوهش بنا به اقتضای پرسش پژوهش به یک یا چند محدوده از این حوزه‌ها می‌پردازد. این مقاله به‌عنوان بخشی از یک پژوهش گسترده‌تر در باره تحولات تاریخی رابطه فرودستان اقتصادی با حاکمیت پس از انقلاب ۱۳۵۷ تا ۱۴۰۰ به بررسی و تحلیل متن قوانین و مصوبات حمایتی از فرودستان در طول این سال‌ها پرداخته است.

برای روشن‌شدن رابطه و نسبت قوانین حمایتی در زمینه فرودستان اقتصادی با دیگر قوانین حمایتی مصوب که گروه‌های اجتماعی دیگری را موضوع خودکرده‌اند به گردآوری و تحلیل دیگر قوانین حمایتی نیز پرداخته‌ایم. بر همین اساس جستجو در قوانین مصوب بر اساس کلیدواژه‌های مرتبط فرودستان، مستضعفین، آسیب‌پذیر، حمایت، پشتیبانی، جبران و فقر صورت پذیرفت و با مطالعه متن قوانین مصوب گروه هدف آنها، و نوع اقدام پیش‌بینی شده مورد بررسی قرار گرفت و در نهایت نتایج به‌دست‌آمده در اشکال مختلف مقایسه‌ای درون دوره‌های تاریخی و میان دوره‌های تاریخی تحلیل شدند.

قلمرو پژوهش شامل کل قوانین و مصوبات از پس از انقلاب ۵۷ تا سال ۱۴۰۰ بوده که بر اساس کلیدواژه‌های مذکور تلاش شده با جستجو و تحلیل محتوای قوانین تمامی قوانین مصوب مرتبط با فرودستان اقتصادی بررسی شود. درعین حال تمامی قوانین مصوبی که در عنوانشان از کلیدواژه «حمایت» استفاده شده مورد بررسی قرار گرفته‌اند و به لحاظ دوره زمانی حسب دولت‌هایی که امور مربوط به سیاست‌های حمایتی را عهده‌دار بوده‌اند پنج دوره زمانی زیر موردنظر بوده است:

- ۱۳۵۸-۱۳۶۸: از ابتدای انقلاب تا پایان دوره ریاست‌جمهوری میرحسین موسوی (از دولت موقت تا دولت چهارم)
- ۱۳۶۹-۱۳۷۶: دوره ریاست‌جمهوری هاشمی رفسنجانی (دولت پنجم و ششم)
- ۱۳۷۷-۱۳۸۴: دوره ریاست‌جمهوری خاتمی (دولت هفتم و هشتم)
- ۱۳۸۵-۱۳۹۲: دوره ریاست‌جمهوری احمدی‌نژاد (دولت نهم و دهم)
- ۱۳۹۳-۱۴۰۰: دوره ریاست‌جمهوری روحانی (دولت یازدهم و دوازدهم)

پیشینه

در پژوهش مهم کاشی و شمسی با عنوان «بررسی اثرات سیاست‌های حمایتی بر کاهش فقر در ایران» (خدادادکاشی و شمسی، ۱۳۹۱) اثربخشی سیاست‌های اقتصادی بر اندازه فقر در ایران طی دوره‌ی ۸۶-۱۳۶۸ با استفاده از مدل داده‌های ترکیبی مورد ارزیابی قرار گرفته است. برای این منظور از شاخص سن^۱ استفاده شده است. این شاخص اطلاعات مربوط به تعداد افراد فقیر و نحوه

توزیع درآمد و شکاف درآمدی را در بر دارد. بر اساس نتایج این تحقیق در فاصله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۶ فقر در ایران کاهش یافته است. طی برنامه‌های اول و دوم توسعه، اندازه فقر از نوسانات و شدت بیشتری برخوردار بوده است. با شروع برنامه سوم توسعه به تدریج و به طور تقریبی در همه مناطق، میزان فقر کاهش یافته است

سیاست‌های حمایتی، تجاری و بودجه‌ای طی دوره مورد مطالعه اثر معناداری بر کاهش فقر نداشته است، در حالی که سیاست‌های مالیاتی بر اندازه فقر اثر معنی‌دار داشته است. یکی از یافته‌های جالب توجه این پژوهش تأثیر تغییرات بودجه در مناطق مختلف کشور بر فقر بوده است به طوری که «باتوجه به ضریب نسبت بودجه مناطق در مدل تخمینی، یک واحد افزایش در این نسبت موجب افزایش فقر به میزان ۳/۲۲ واحد می‌گردد. به عبارت دیگر، این یافته دلالت بر آن دارد که بودجه تخصیص یافته به مناطق مختلف کشور نه تنها اثر کاهنده بر فقر همان منطقه نداشته، بلکه موجب تشدید آن شده است. با مراجعه به تعاریف بودجه مناطق در می‌یابیم که این اعتبارات عمدتاً صرف هزینه‌های زیربنایی شده است و هدف مستقیماً بهبود شرایط زیستی مردم و کاهش فقر نبوده است.» (همان، ۱۶۶)

همچنین مستند به یافته‌های این پژوهش میان اخذ مالیات و فقر رابطه معکوس وجود دارد و با افزایش مالیات فقر کاهش می‌یابد؛ اما میان فقر و مخارج حمایتی دولت یعنی یارانه پرداخت شده توسط دولت (یارانه کالاهای اساسی) که به صورت آشکار در بودجه سنواتی منعکس می‌شود رابطه معنادار آماری وجود نداشته است (همان، ۱۶۷) و می‌توان نتیجه گرفت که سیاست‌های حمایتی یارانه کالاهای اساسی باعث کاهش فقر نگردیده است.

در پژوهش «تأثیر سیاست‌های حمایتی و هدفمندسازی یارانه‌ها بر امنیت غذایی خانوارهای شهری در ایران» (عزیزی، مهرگان، و یآوری، ۱۳۹۵) به تحلیل اثر سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی بر امنیت غذایی خانوار شهری در ایران طی دوره (۱۳۹۱-۱۳۶۱) پرداخته است. برای این منظور از شاخص امنیت غذایی خانوار (AHFSI)، شاخص حمایت از بخش کشاورزی (AMS)، نرخ تورم و متغیر مجازی سال‌های هدفمندسازی یارانه‌ها و جهت بررسی نتایج از الگوی خود توضیح با وقفه‌های گسترده (ARDL) استفاده شد. نتایج پژوهش نشان داده که در کوتاه مدت و بلندمدت شاخص حمایت از بخش کشاورزی معنی‌دار و دارای اثر مثبت بر امنیت غذایی است. متغیر مجازی سال‌های اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و شاخص تورم نیز معنی‌دار و دارای اثر منفی بر امنیت غذایی بوده است. اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در سال‌های ابتدایی آن اثرات مثبتی در بخش تولید و مصرف مواد غذایی نداشته است. بر اساس یافته‌های این پژوهش افزایش یک‌واحدی شاخص نرخ تورم میزان امنیت غذایی خانوارهای شهری در ایران را به میزان ۰/۴۳٪ واحد کاهش خواهد داد. نتایج نشان می‌دهد که در بلندمدت اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در بخش کشاورزی باعث کاهش فعالیت کشاورزان به دلیل افزایش قیمت‌های نهاده‌های کشاورزی و حامل‌های انرژی و در نتیجه کاهش تولید مواد غذایی در داخل شده.

در پژوهشی دیگر با عنوان «تحلیل مقایسه‌ای سیاست‌های اجتماعی-رفاهی در دولت‌های احمدی‌نژاد و روحانی (امجدی، مطلبی، و گنجی، ۱۳۹۰) که با هدف شناسایی چرایی و چگونگی دگرگونی و حتی تعارض در سیاست‌های اجتماعی-رفاهی در دولت‌های احمدی‌نژاد و روحانی به رشته تحریر درآمده است در پاسخ به چرایی و چگونگی تعارض در سیاست‌های اجتماعی-رفاهی دو دولت، فرضیه ارائه شده بر این تأکید دارد که هر چند سیاست‌های اجتماعی-رفاهی دو دولت متأثر از رانت و درآمدهای نفتی و در چارچوب آرمان‌گرایی نظام سیاسی بوده است؛ اما غلبه سیاست‌زدگی و رویکردهای توده‌پسند در دولت احمدی‌نژاد و با کمی تسامح نئولیبرالی در دولت روحانی زمینه‌ساز و منجر به دگرگونی و تعارض در سیاست‌های اجتماعی-رفاهی این دو دولت بوده است. یافته‌ها و نتایج نشان می‌دهد حداقل در چهار بعد سلامت، آموزش، مسکن و تأمین اجتماعی نیز که جزء اصلی‌ترین ابعاد سیاست اجتماعی

هستند هر دو دولت به‌رغم تأثیرپذیری از دو رویکرد سیاسی متفاوت؛ دچار تعارض، تناقض، آشفتگی و بلاتکلیفی در سیاست اجتماعی بوده و حتی در برخی موارد فاقد سیاست اجتماعی متوازن و تأکید شده در قانون اساسی و اسناد بالادستی بوده و عملاً سیاست اجتماعی به حال خود گذاشته شده است.

پژوهش «سیاست اجتماعی در ایران، شکاف دولت - ملت» (قارخانی، ۱۳۹۵) در پی پاسخ به این پرسش که آیا سیاست اجتماعی در ایران ظرفیت پیشران دولت - ملت‌سازی را داشته است؟ با استفاده از روش کیفی و تحلیل تطبیقی داده‌های ثانویه بر مسئله‌مندی سیاست اجتماعی در ایران هم در گفتمان نظری و هم کاربردی پرداخته است. این تحلیل نشان می‌دهد در شرایطی که دولت وظیفه تأمین خدمات اجتماعی و رفاهی برای تحقق شهروندی اجتماعی را دارد به دلیل سیاست اجتماعی «رهاشده»، «روزمره» و دچار «عدم توازن»، کارایی نظام سیاسی در وظایف حکمرانی‌اش مخدوش شده و این مسأله به طور بالقوه چالشی برای مشروعیت نظام سیاسی خواهد بود. وضعیتی که با کاهش تأمین خدمات اجتماعی، به تعمیق شکاف میان دولت و ملت انجامیده و فرایند دولت - ملت‌سازی در ایران را با تأخیر و دشواری روبرو کرده است.

یافته‌ها

بر اساس نتایج به‌دست‌آمده که گزارش آن در جدول ۱ آمده، مجموعاً ۸۱ قانون مصوب که به حمایت از گروه‌های اجتماعی پرداخته بودند شناسایی شد که از میان آنها گروه هدف فرودستان اقتصادی بودند که با ۱۸ قانون در رتبه اول قرار داشت. دومین رتبه متعلق به گروه تولیدکنندگان با ۱۲ قانون، رتبه سوم متعلق به شرکت‌های خصوصی با ۷ قانون، رتبه چهارم متعلق به گروه‌های خاص (معلولین و بیماران خاص و...) با ۶ قانون و کشاورزان در رتبه پنجم با ۵ قانون قرار داشتند، بقیه گروه‌های اجتماعی و موضوعی طبق جدول ۲ قابل مشاهده است. بر اساس این نتایج می‌توان گفت که فرودستان در صدر اولویت گذاری قانون گذاران قرار داشته اند اما شاید برای چنین نتیجه‌گیری زود باشد.

جدول ۲: فراوانی قوانین و مصوبات حمایتی بر اساس گروه هدف

گروه هدف	تعداد قوانین	گروه هدف	تعداد قوانین
فرودستان	۱۸	خانواده	۱
تولید کنندگان	۱۲	دامداران	۱
شرکت‌های خصوصی	۷	دانشجویان و طلاب	۱
گروه‌های خاص	۶	زنان	۱
کشاورزان	۵	زیرساخت	۱
کارمندان دولت	۳	سرمایه گذاری	۱
اشتغال	۲	سرمایه گذاری خارجی	۱
دانشگاه	۲	شرکت‌های دولتی	۱
سازندگان و مالکین	۲	شهروندان	۱
کودکان	۲	صادر کنندگان	۱
مصرف کنندگان	۲	عموم مصرف کنندگان و تولیدکنندگان	۱
نویسندگان و هنرمندان	۲	مدارس خصوصی	۱
ارزشی	۱	مشاغل خانگی	۱
بازنشستگان	۱	معاودین	۱
تولید کنندگان خرد	۱	مناطق محروم	۱

اولین تذکر آن است که این پژوهش به صورت فعالانه در پی احصا و بررسی تمام قوانین مصوبی بوده که گروه هدف آن فرودستان اقتصادی بوده درحالی که در دیگر گروه‌ها صرفاً احصا و بررسی صرفاً بر اساس کلیدواژه حمایت در عنوان قانون بوده است. تذکر دوم بازمی‌گردد به فرایند تدقیق گروه هدف فرودستان اقتصادی. در دسته‌بندی گروه هدف فرودستان اقتصادی تلاش بر آن بوده که قوانینی که شمول و منافع عام داشته و من جمله فرودستان اقتصادی هم مخاطب یا ذی‌نفع آن بوده‌اند در دسته‌های مجزا قرار گیرد و دسته فرودستان به قوانین اختصاصی برای این گروه محدود شود.

با در نظر گرفتن موارد فوق نگاهی می‌اندازیم بر نسبت قوانین مصوب حمایتی برای گروه هدف فرودستان اقتصادی در نسبت با دیگر گروه‌ها به تفکیک دوره‌های زمانی و مرجع تصویب. بر اساس جدول ۲ در مجموع مصوبات حمایتی، بیشترین میزان متعلق به دوره اول (دهه اول) با ۶ مصوبه از مجموع ۱۸ مصوبه حمایتی است که ۳۳ درصد کل مصوبات حمایتی را به خود اختصاص داده. در رتبه دوم دوره پنجم (روحانی) است که ۴ مصوبه از ۱۶ مصوبه حمایتی را به خود اختصاص داده، بعد از آن در رتبه سوم، دوره سوم (خاتمی) قرار دارد با ۴ مصوبه که ۲۰ درصد از کل مصوبات را در بر دارد. دوره چهارم (احمدی‌نژاد) با ۳ مصوبه از مجموعه ۱۸ مصوبه حمایتی در رتبه قبل از آخر و در نهایت کمترین میزان متعلق به دوره دوم (دوره هاشمی رفسنجانی) با ۱ مصوبه از ۹ مصوبه حمایتی معادل ۱۱ درصد مصوبات حمایتی است.

جدول ۳: فراوانی قوانین و مصوبات حمایتی از فرودستان اقتصادی بر اساس دوره بندی و مرجع تصویب

دوره زمانی		دوره اول دهه اول	دوره دوم هاشمی رفسنجانی	دوره سوم خاتمی	دوره چهارم احمدی‌نژاد	دوره پنجم -روحانی
		۱۳۶۹-۱۳۵۸	۱۳۷۶-۱۳۶۹	۱۳۸۴-۱۳۷۷	۱۳۹۲-۱۳۸۵	۱۴۰۰-۱۳۹۳
مصوبات حمایتی از فرودستان	۱۰۰٪	۶	۱	۴	۳	۴
شورای انقلاب	۱۱٪	۲	۰	۰	۰	۰
مجلس	۱۱٪	۰	۱	۱	۰	۰
هیئت وزیران	۷۸٪	۴	۰	۳	۳	۴
کل مصوبات		۱۸	۹	۲۰	۱۸	۱۶
درصد		۳۳٪	۱۱٪	۲۰٪	۱۷٪	۲۵٪

نکته قابل توجه آن است که در تمام این سال‌ها مرجع تصویب اصلی قوانین حمایتی هیئت وزیران بوده که از مجموعه ۱۸ مورد قانون حمایتی مصوب برای گروه فرودستان ۱۴ قانون معادل ۷۸ درصد از کل قوانین اختصاص یافته به این گروه را مصوب کرده است. ۲ قانون توسط شورای انقلاب در دهه اول انقلاب و ۲ قانون توسط مجلس به تصویب رسیده که یکی در دوره دوم (هاشمی) و یکی در دوره سوم (خاتمی) بوده است.

قابل ذکر است که از کل ۸۱ قانون حمایتی برای گروه‌های مختلف، مرجع تصویب ۶ قانون برابر با ۷ درصد شورای انقلاب، ۳ قانون معادل ۴ درصد شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۲۷ قانون معادل ۳۳ درصد مجلس شورای اسلامی و ۴۵ قانون معادل ۵۶ درصد هیئت وزیران بوده است. مجلس در کل قوانین حمایتی مصوب ۳۳ درصد سهمیم بوده درحالی که این نسبت در قوانین حمایتی فرودستان به ۱۱ درصد رسیده و یک‌سوم کاهش داشته.

جدول ۴. قوانین و مصوبات بای گروه هدف فرودستان اقتصادی ۱۳۵۸-۱۴۰۰

عنوان	مرجع تصویب	تاریخ	گروه هدف	اقدام
۱	شورای انقلاب	1358/12/26	فرودستان	تأمین کالا
۲	شورای انقلاب	1358/12/19	فرودستان	جبران خسارت
۳	هیئت وزیران	1359/09/03	فرودستان	نقدی و غیرنقدی
۴	هیئت وزیران	1361/02/15	روستایان مسن	نقدی و غیرنقدی
۵	هیئت وزیران	1362/06/09	جنگ‌زدگان	نقدی و غیرنقدی
۶	هیئت وزیران	1368/06/15	جنگ‌زدگان	یارانه
۷	مجلس شورای اسلامی	1372/06/09	فرودستان بی‌مسکن	تسهیلات
۸	هیئت وزیران	1378/01/25	مصرف‌کنندگان	یارانه
۹	هیئت وزیران	1380/02/16	مصرف‌کنندگان	یارانه
۱۰	مجلس شورای اسلامی	1383/02/21	بیکاران، سالمندان، فرودستان	پوشش حقوقی
۱۱	هیئت وزیران	1384/05/11	فقرا و فرودستان	نقدی و غیرنقدی
۱۲	هیئت وزیران	1385/07/12	زنان و کودکان زلزله‌زده	نقدی و غیرنقدی
۱۳	هیئت وزیران	1385/04/18	گروه‌های کم‌درآمد شهرهای کوچک	تسهیلات

عنوان	مرجع تصویب	تاریخ	گروه هدف	اقدام
۱۴	هیئت وزیران	1392/09/20	کارمندان و بازنشستگان دولتی و سرپرست خانوار تحت پوشش کمیته امداد	غیرنقدی
۱۵	هیئت وزیران	1395/12/22	مددجویان تحت پوشش و نیازمندان شناسایی شده	نقدی
۱۶	هیئت وزیران	1395/11/27	اقشار فاقد مسکن و سازندگان	تسهیلات یارانه‌ای و حمایت مالی و معافیت مالیاتی
۱۷	هیئت وزیران	1397/08/02	گروه‌های کم‌درآمد	نقدی
۱۸	هیئت وزیران	1398/10/15	خانوارهای کم‌درآمد و بدون دارایی	نقدی

در ادامه به تحلیل محتوای ۱۸ قانون گروه فرودستان خواهیم پرداخت تا بتوانیم این عدم توازن را تبیین کنیم. از ۱۸ مورد مرتبط با گروه هدف فرودستان اقتصادی تا سال ۱۳۶۸ همه مصوبات (۵ مصوبه) متعلق به هیئت وزیران بوده (۲ مورد اول مصوبه شورای انقلاب) و به مسائل موردی و عموماً به مسائل زمان جنگ پرداخته است. پس از آن نیز یک مصوبه در سال ۱۳۸۵ توسط همین مرجع به صورت موردی به آسیب‌دیدگان زلزله بم پرداخته است که نشان‌دهنده فقدان رویکرد برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای فرودستان در این دوره زمانی است.

تصویب سبدهای حمایتی معیشتی به صورت نقدی و غیرنقدی بیشترین موارد تصویب را از مرجع هیئت وزیران داشته است که اولین مورد مربوط به روستاییان بالای ۶۰ سال در سال ۱۳۶۱ مصوب شده، پس از آن دو مورد مصوبه متعلق به سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۰ بوده است. پس از آن نیز مصوبات متعلق به سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۵، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ هستند. در حفاصل سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲ به دلیل واریز نقدی یارانه از آذرماه سال ۱۳۸۹ که نتیجه مصوبه «سند کاهش فقر و هدفمندکردن یارانه‌ها» است که بعدتر یکی از بندهای آن در قالب «قانون هدفمندکردن یارانه‌ها» در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ در مجلس تصویب شد، هیچ مصوبه سبدهای حمایتی وجود ندارد علی‌رغم آنکه اثرات مثبت واریز نقدی حداکثر دو سال برای فرودستان اقتصادی مؤثر بوده است؛ لذا در مواقع بحران گرانی و تورم هیئت وزیران در مقام دستگاه اجرایی مستند به بندهای حمایت اجتماعی قانون اساسی این سبدهای حمایتی را خود به تصویب و توسط دولت به اجرا رسانده است.

موارد باقی‌مانده شامل یک قانون، یک آیین‌نامه و یک تصویب‌نامه در موضوع مسکن اقشار کم‌درآمد به ترتیب در سال‌های ۱۳۷۲، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۵ است که اولی به تصویب مجلس و دودو دیگر مصوبه هیئت وزیران بوده‌اند. به جز این سه مصوبه در حوزه مسکن که یکی از آنها یعنی «قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد» مصوب مجلس بوده است، تنها قانون حمایتی که از جانب مجلس تصویب شده «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین» در سال ۱۳۸۳ بوده که برخی از اهداف آن من جمله گسترش چتر بیمه درمانی و تأمین اجتماعی به تدریج در طول سال‌های بعد تحقق یافته و بخش مهم دیگر یک پارچه‌سازی نظام رفاهی و تأمین اجتماعی بوده به دلیل تضاد منافع سیاسی محقق نگردیده است.

بحث و نتیجه‌گیری

چنانچه پیش‌تر گفتیم مطالعه سیاست در چهار بعد ۱-زمینه سیاسی و اجتماعی شکل‌گیری سیاست، ۲-فرایند شکل‌گیری سیاست، ۳- متن سیاست و ۴-آثار سیاست صورت می‌گیرد. در اینجا ما بر تمرکز بر متن سیاست تلاش کرده‌ایم برای تحلیل بهتر یافته‌ها قرینه‌هایی را از زمینه و فرایند شکل‌گیری و آثار آنها را مستند به اطلاعات و پژوهش‌های منتشر شده دیگر بیاوریم و به پرسش‌های پژوهش در باره اینکه در طول چهار دهه گذشته چه قوانینی در حوزه سیاست‌های حمایتی از فرودستان اقتصادی تصویب شده است؟ مرجع تصویب آن چه بوده است؟ در دولت‌های مختلف چه تفاوتی داشته؟ چه ماهیتی داشته و چه میزان پوشش داشته؟ چه تاثیری بر شرایط عمومی اقتصادی آنها داشته است؟ به صورتی پاسخ دهیم که تصویری واضح‌تر از سیاست‌گذاری در این حوزه به دست دهد.

علی‌رغم آنچه شاخص‌های عمومی اقتصادی در باره تداوم نابرابری اجتماعی و فقر مزمن در کنار نرخ بیکاری بالا نشان می‌دهند برآیند عملکرد سیاست‌های حمایتی در بین سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۰ تنها در کاهش فقر مطلق موفق بوده است که می‌توان یکی از دلایل آن را عکس‌العمل دولت‌ها در بحران‌های تورمی در قالب تصویب و اجرای سبدهای حمایتی معیشتی در نظر گرفت که به نظر می‌رسد این وضعیت بحرانی در دو دهه اخیر فزونی گرفته است و تعداد تصویب و اجرای این سبدها بیشتر شده. دلیل دیگری که می‌توان برای آن ذکر کرد و در این پژوهش به آن نپرداختیم وجود سازمان‌های و بنیادهای موازی حمایتی غیردولتی است که آمار دقیقی از عملکرد آنها در دسترس نیست.

مقایسه میان دولت‌ها نشان می‌دهد دولت در دهه اول انقلاب بیشترین مصوبات حمایتی را داشته که عموماً موردی و محدود بوده‌اند. در مقابل در دوره دوم که دوره ریاست‌جمهوری هاشمی رفسنجانی است هیئت دولت هیچ اقدام حمایتی در باره فرودستان تصویب و اجرا نکرده و تنها مصوبه این دوره مصوبه مجلس در حوزه مسکن اقشار کم‌درآمد بوده است. پس عملاً می‌توان گفت فارغ از نتایج و اثرات قوانین و سیاست‌ها عمده تمرکز دولت بر بحران‌های معیشتی برای فرودستان بوده و حوزه‌های سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری که در پی جبران نابرابری بوده است حوزه تأمین اجتماعی و مسکن بوده.

در جمع‌بندی به نظر می‌رسد دولت‌ها (به جز دولت هاشمی رفسنجانی) با تمرکز بر جبران بحران‌های تورمی و مستند به قانون اساسی، با تصویب و اجرای سبدهای حمایتی موفق به کاهش فقر مطلق (گزارش کارشناسی، ۱۳۹۸)^۱ و مانع از بازگشت آن علی‌رغم بحران‌های تورمی بوده‌اند؛ درحالی‌که در دیگر حوزه‌های حمایتی نه تلاش جدی در حوزه سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری صورت گرفته و نه (با ارجاع به آمار سکونت^۲ و تورم بسیار بالای قیمت مسکن^۳) در حوزه‌های مرتبط توفیق حاصل شده است. چنین دستاورد و نتایجی علی‌رغم چرخش سیاست‌گذاری به سمت بازار از دهه دوم و پس از آن امواج خصوصی‌سازی و آزادسازی قیمت‌ها که منجر به تورم بالا و کاهش قدرت خرید عمومی شده نشان‌دهنده آن است که حاکمیت بیشتر به دنبال حمایت مضاعف فعالیت اقتصادی بازار محور بوده که سهم بالای گروه‌های تولیدکننده و شرکت‌های بخش خصوصی و کشاورزان از کل قوانین حمایتی که بیش از ۲۵ عنوان مصوبه را به خود اختصاص داده نمایانگر آن است. درحالی‌که برای جبران تبعات اجتماعی بیشتر در پی ایجاد تور حمایتی معیشتی برای فرودستان اقتصادی و به‌صورت موردی در اوج بحران‌های تورمی بوده است.

۱ بر اساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نرخ فقر در سال ۱۳۹۶ به طور متوسط در کل کشور ۱۶ درصد بوده است
 ۲ آماره‌نشینانی در طول سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵ بیش از ۲ برابر شده و از ۱۲ درصد به ۳۰٫۷ درصد رسیده و در مقابل نرخ مالکیت کاهش پیدا کرده و از ۷۷٫۱ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۵۶٫۰ درصد رسیده
 ۳ در حد فاصل سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۹۴ قیمت مسکن به طور عمومی در کشور ۴۵۸ درصد رشد داشته در حالی که تورم ۴۱۲ درصد رشد داشته است.

منابع

- امجدی، حوریه، مطلبی، مسعود، و گنجی، قربانعلی. (۱۳۹۹). تحلیل مقایسه‌ای سیاست‌های اجتماعی-رفاهی در دولت‌های احمدی‌نژاد و روحانی. *مطالعات توسعه اجتماعی ایران*، ۱۲(۴۷)، ۱۷۷-۱۹۱.
- بریگز، آسا. (۱۳۹۹). دولت رفاه در چشم‌انداز تاریخی. در رضا امیدی (ویراستار و مترجم)، *بازخوانی و بازاندیشی دولت رفاه* (صص. ۱۳-۳۲). شیراز.
- خدادادکاشی، فرهاد، و شمسی، سوده. (۱۳۹۱). بررسی اثرات سیاست‌های حمایتی بر کاهش فقر در ایران. *اقتصاد مقداری*، ۹(۳۳)، ۱۵۳-۱۷۱.
- عزیزی، وحید، مهرگان، نادر، و یآوری، غلامرضا. (۱۳۹۵). تأثیر سیاست‌های حمایتی و هدفمندسازی یارانه‌ها بر امنیت غذایی خانوارهای شهری در ایران. *مجله برنامه و بودجه*، ۲۱(۱۳۳)، ۹۵-۱۱۵.
- عبسی‌زاده، سعید، و طبرسی، محبوبه. (۱۳۹۳). بررسی وجود پدیده اثر تأخیری در نرخ بیکاری اقتصاد ایران. *راهبرد اقتصادی*، ۳(۱۰)، ۱۱۳-۱۳۶.
- غفاری، غلامرضا، و حبیب‌پور گتایی، کرم. (۱۳۹۳). *بنیان‌های مفهومی و نظری*. انتشارات دانشگاه تهران.
- قارخانی، معصومه. (۱۳۹۵). سیاست اجتماعی در ایران، شکاف دولت - ملت. *علوم اجتماعی*، ۲۵(۷۵)، ۹۳-۱۱۸.
- قصوری، شکوفه. (۱۳۹۹). *توزیع درآمد در ایران ۱۳۶۳-۱۳۹۸*. مرکز آمار ایران.
- مدنی، سعید. (۱۳۹۴). *ضرورت مبارزه با پدیده فقر و نابرابری در ایران*. آگاه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). *دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر* (گزارش شماره ۱۶۵۷۴).
- مزیکی، علی. (۱۳۹۶). بررسی تحولات توزیع درآمدها در دوره هدفمندسازی یارانه‌ها: یک شبیه‌سازی خرد با در نظر گرفتن قدرتهای خرید. *پژوهش‌نامه اقتصادی*، ۱۷(۶۵)، ۱-۳۸.
- Amjadi, H., Matlabi, M., & Ganji, G. (2020). A comparative analysis of social-welfare policies in the Ahmadinejad and Rouhani governments. *Iranian Social Development Studies*, 12(47), 177-191. (in Persian).
- Azizi, V., Mehrgan, N., & Yavari, G. (2016). The impact of support policies and subsidy targeting on food security of urban households in Iran. *Journal of Planning and Budgeting*, 21(133), 95-115. (in Persian).
- Briggs, A. (2020). The welfare state in a historical perspective. In R. Omid (Ed. & Trans.), *Rereading and rethinking the welfare state* (pp. 13-32). Tehran: Shirazeh. (in Persian).
- Cook, B. (2006). *Conceptual framework for analysis of welfare state developments*. Centre of Full Employment and Equity.
- Ghaffari, G., & Habibpour Gatabi, K. (2014). *Conceptual and theoretical foundations*. Tehran: Tehran University Press. (in Persian).
- Gharkhani, M. (2016). Social policy in Iran, the state-nation gap. *Social Sciences*, 25(75), 93-118. (in Persian).
- Ghasouri, S. (2020). *Income distribution in Iran 1984-2019*. Tehran: Statistical Center of Iran. (in Persian).
- Islamic Parliament Research Center. (2019). *Reasons for persistent poverty in Iran and suggestions for exiting poverty* (Report No. 16574). Tehran: Author. (in Persian).
- Issazadeh, S., & Tabarsi, M. (2014). Investigating the existence of the hysteresis effect in Iran's unemployment rate. *Economic Strategy*, 3(10), 113-136. (in Persian).
- Khodadadkashi, F., & Shamsi, S. (2012). Investigating the effects of support policies on poverty reduction in Iran. *Quantitative Economics*, 9(33), 153-171. (in Persian).
- Madani, S. (2015). *The necessity of combating the phenomenon of poverty and inequality in Iran*. Tehran: Agah. (in Persian).
- Maziki, A. (2017). Analyzing income distribution changes during the subsidy targeting period: A micro-simulation considering purchasing powers. *Economic Research Letters*, 17(65), 1-38. (in Persian).